Sanctions administratives communales

Médiation SAC: mode d'emploi

POD | Maatschappelijke Integratie
SPP | Intégration Sociale

Grootstedenbeleid
Politique des Grandes Villes

Vade-mecum réalisé pour le compte du

SPP Intégration Sociale, service Politique des Grandes Villes

Boulevard Anspach, 1 (14ème étage) 1000 Bruxelles

Rédigé par

Godfried Geudens, Fonctionnaire sanctionnateur de la zone de police Région Turnhout

Avec la collaboration de

Lionel Rion, fonctionnaire de prévention de la Ville de Verviers

Emilie Deveux, attachée au service fédéral Politique des Grandes Villes

Katia Hoorne, attachée au service fédéral Politique des Grandes Villes

Contact

www.politiquedesgrandesvilles.be

Editeur responsable

Julien Van Geertsom, président du SPP Intégration Sociale

Boulevard Anspach, 1, 1000 Bruxelles

Novembre 2008

Cette publication est diffusée gratuitement

Disponible jusqu'à épuisement des stocks et sur le site web de la Politique des Grandes Villes, www.politiquedesgrandesvilles.be

Création et mise en page: www.magelaan.be

Photographie: Toon Coussement

Kettani / K.ractère: p. 14, 21, 24, 30, 37

Photos libres de droit: couverture, p. 3, 5, 9, 12, 13.

Sanctions administratives communales

Médiation SAC mode d'emploi

Grootstedenbeleid
Politique des Grandes Villes

Table des matières

Table des matières 02
Avant-propos 03
Introduction 05
Le contexte général 06
En quoi consistent les sanctions administratives communales? 06
Que signifie le terme médiation? 08
Que signifie le terme médiation dans le cadre des SAC? 10
Le cadre général de la médiation SAC 12
Quels sont les objectifs de la médiation SAC? 12
1. Indemnisation ou réparation du préjudice 12
2. Communication et apaisement 15
3. Conséquences secondaires 16
Quels sont les principes de fonctionnement de la médiation SAC? 18
1. Le caractère volontaire 18
2. La confidentialité 19
3. La neutralité 20
4. L'impartialité 21
5. La transparence 22
Quels sont les acteurs concernés par la médiation SAC? 23
1. Le médiateur 23
2. Le contrevenant 24
3. La victime 26
La mise en œuvre concrète de la médiation SAC 29
Exigences préalables 29
Sélection et transmission des procès-verbaux 30
Prise de contact avec le contrevenant et la victime par le médiateur 31
La médiation en soi 33
L'accord de médiation 35
L'exécution et l'évaluation de l'accord de médiation 37
Rapport du médiateur et décision du fonctionnaire sanctionnateur 38
Médiation clôturée, affaire close? 38
Annexes 41

Avant-propos

Des incivilités telles que l'affichage sauvage, l'abandon de déchets et les graffitis ne sont que quelques exemples de faits qui, en plus de susciter beaucoup d'irritation, contribuent à créer un sentiment d'insécurité chez le citoyen. La plupart du temps, peu de suites sont données à ce type d'incivilité, à cause d'un manque de moyens et de temps du parquet mais également de raisons techniques telles que l'absence de l'auteur ou l'impossibilité de réunir des preuves matérielles suffisantes.

En 1999, via le système des sanctions administratives communales, les communes ont cependant reçu les moyens de constater, de poursuivre et de sanctionner certaines infractions. Elles sont désormais en mesure de lutter plus rapidement et plus efficacement contre « la petite criminalité » mais également contre les dérangements publics sur leur territoire.

Dans le cadre de cette procédure administrative, le conseil communal peut également prévoir une procédure de médiation. Cette procédure de médiation a pour objectif de permettre à l'auteur de l'infraction d'indemniser ou de réparer le dommage qu'il a provoqué. Dans ce contexte, cette procédure a un effet responsabilisant et pédagogique.

Il est cependant apparu que ce volet médiation était encore insuffisamment pris en compte par les villes et communes, faute de connaissances méthodologiques mais également de moyens humains.

En 2006, le gouvernement fédéral a dès lors décidé de renforcer la politique de prévention de la délinquance juvénile et d'octroyer un appui complémentaire aux villes et communes afin de les aider à mettre en œuvre une lutte efficace contre les incivilités.

Dans ce cadre, deux missions spécifiques ont été confiées à l'administration de la Politique des Grandes Villes: d'une part, la création d'une Task force d'experts chargée d'accompagner les villes et communes dans la mise en place du système des sanctions administratives communales et de la médiation et d'autre part, la mise à disposition de médiateurs chargés de la procédure de conciliation dans le cadre des sanctions administratives communales.

Afin de mieux informer les villes et communes sur cette procédure de médiation et de les aider dans sa mise en place, l'administration de la Politique des Grandes Villes a également rédigé le présent vade-mecum. Cet outil précieux reprend les différentes étapes que les villes et communes se doivent de respecter pour implémenter cette procédure de médiation. Il contient également toute une série de conseils, d'exemples et de bonnes pratiques.

En espérant que ces différentes initiatives contribuent à une meilleure qualité et attractivité de la vie urbaine, je vous souhaite une bonne lecture !

Marie Arena, Ministre des Grandes Villes

Introduction

Les sanctions administratives communales (plus loin: SAC) ont été mises en place en 1999[1] en vue de lutter de manière plus rapide et plus efficace contre les incivilités publiques.

Les modifications de la législation relative aux SAC intervenues en 2004[2] y ont introduit entre autres une procédure de médiation. L'élaboration concrète de cette procédure de médiation s'est toutefois heurtée à des difficultés dans bon nombre de villes et communes. Plusieurs aspects de cette procédure ne sont pas encore très clairs.

A travers le présent vade-mecum, nous tenterons d'expliquer de façon claire et précise en quoi consiste la médiation SAC. Pour ce faire, nous en esquisserons d'abord le contexte général. En quoi consistent les SAC? Que signifie le terme médiation? Et concrètement: Que signifie le terme médiation dans le cadre des SAC?

Le cadre de la médiation SAC sera ensuite exposé à travers ses objectifs, ses principes de fonctionnement et les différents acteurs de la procédure. Le volet suivant sera essentiellement consacré à la mise en œuvre concrète de la procédure de médiation SAC. Nous y suivrons le déroulement chronologique d'une procédure de médiation, des exigences préalables aux éventuelles actions supplémentaires requises après la clôture de la procédure. Cette partie comprend de nombreuses indications pratiques destinées à faciliter le bon déroulement de la médiation.

Enfin, vous trouverez également dans ce vade-mecum les références des textes de loi pertinents, des lectures recommandées, des adresses et des sites Web utiles.

1 Loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives communales, *M.B.*, 10/06/1999.

2 Loi du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale, *M.B.*, 23/07/2004.

Le contexte général

En quoi consistent les sanctions administratives communales ?

La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives communales visait la modification de la Nouvelle loi communale. La pratique avait révélé que les infractions aux règlements communaux de police ainsi que d'autres infractions reprises dans le Code pénal demeuraient très souvent sans suite. Cela était dû à la charge de travail trop importante du ministère public qui avait pour conséquence que la priorité était généralement accordée aux formes de criminalité plus graves. Il est toutefois apparu que ce sont précisément ces petites formes de criminalité et de nuisance (comme le tapage nocturne, le vandalisme, etc.) qui suscitent un sentiment d'insécurité chez beaucoup de personnes et exercent une influence négative sur la qualité de vie.

Via la loi du 13 mai 1999, le législateur a voulu étendre la compétence communale en matière de police administrative au dérangement public. Selon la formulation de la circulaire OOP 30bis[3], ***«le dérangement public vise des comportements matériels, essentiellement individuels, qui sont de nature à troubler le déroulement harmonieux des activités humaines et à réduire la qualité de vie des habitants d'une commune, d'un quartier, d'une rue d'une manière qui dépasse les contraintes normales de la vie sociale.»***

Cette modification législative a dès lors donné aux communes la possibilité de réprimer de telles formes de dérangement public par le biais de leur règlement général de police.

3 Circulaire OOP 30bis du 3 janvier 2005 concernant la mise en œuvre des lois du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale et du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale, *M.B.*, 21/01/2005.

Une deuxième modification fut apportée par cette loi de 1999. A côté de la pénalisation classique via les peines de police, les communes ont reçu la possibilité d'infliger des sanctions administratives communales. Il s'agit ici soit d'amendes administratives pouvant s'élever jusqu'à €250, soit de la suspension ou du retrait d'une permission ou d'une autorisation délivrée par la commune, soit de la fermeture temporaire ou définitive d'un établissement.

En ce qui concerne l'amende administrative, une procédure particulière est prévue à l'article 119bis de la Nouvelle loi communale. Cette forme de "référé administratif" permet désormais au fonctionnaire sanctionnateur de poursuivre et de punir ce type d'infraction. Il est possible d'interjeter appel de sa décision devant le tribunal de police. Les autres sanctions sont imposées par le collège des bourgmestre et échevins. Aucune procédure spécifique n'a toutefois été prévue par la loi.

Dans la pratique, les amendes administratives constituent la majeure partie des SAC. Dans le présent vade-mecum, il sera toujours question de ce type de sanction. La plupart des remarques formulées ici pourront néanmoins s'appliquer aux procédures relatives aux trois autres types de sanction.

Une importante limite fut cependant posée à cette compétence communale: une sanction administrative ne peut être prévue contre ces infractions que si aucune sanction pénale ou administrative n'est prévue par une loi, un décret ou une ordonnance.

Dans la pratique, cette restriction a posé problème en ce qui concerne certaines formes très courantes de troubles de l'ordre public telles que le tapage nocturne ou le vandalisme. En effet, ces comportements sont toujours pénalement réprimés.

Via les lois du 7 mai 2004[4], 17 juin 2004[5] et du 20 juillet 2005[6], le législateur a permis aux communes d'intégrer certaines de ces infractions dans leur règlement communal de police. Il s'agit des "infractions mixtes". Celles-ci sont toujours incluses dans le Code pénal mais sont également passibles d'une sanction administrative communale. Il est intéressant de s'y attarder un instant étant donné qu'elles peuvent également faire l'objet d'une procédure de médiation. La liste complète des infractions mixtes est jointe en annexe du présent vade-mecum.

Les modifications législatives susmentionnées de 2004 et de 2005 ont permis d'adapter et de préciser la législation relative aux SAC. Il est important d'attirer l'attention sur le fait qu'il est désormais possible d'imposer une amende administrative pouvant aller jusqu'à €125 à des mineurs ayant atteint l'âge de 16 ans, à condition de respecter un certain nombre de garanties procédurales supplémentaires. Il est également possible d'interjeter appel de telles décisions devant le tribunal de la jeunesse.

Enfin, l'insertion du nouvel article 119 ter de la Nouvelle loi communale prévoit une procédure de médiation dans le cadre des sanctions administratives. Celle-ci sera abordée de façon détaillée dans les parties suivantes.

Que signifie le terme médiation ?

La loi SAC[7] ne contient aucune description de la médiation. Pour obtenir une définition générale du terme médiation , l'article 3 ter du Titre préliminaire du Code de procédure pénale constitue un point de départ fort utile. Cet article décrit la médiation comme ***« un processus permettant aux personnes en conflit de participer activement, si elles y consentent librement, et en toute confidentialité, à la résolution des difficultés résultant d'une infraction, avec***

4 Loi du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale, *M.B.*, 25/06/2004.

5 Loi du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale, *M.B.*, 23/07/2004.

6 Loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses, *M.B.*, 29/04/2005.

7 Par le terme "loi SAC", nous désignons l'ensemble de la législation en matière de SAC.

l'aide d'un tiers neutre s'appuyant sur une méthodologie déterminée. Elle a pour objectif de faciliter la communication et d'aider les parties à parvenir elles-mêmes à un accord concernant les modalités et les conditions permettant l'apaisement et la réparation.»

Cette définition correspond étroitement aux descriptions du concept formulées dans la littérature professionnelle. Comme il apparaît plus loin, la médiation SAC ne peut être assimilée à la médiation en matière pénale. Les dispositions procédurales prévues à son sujet ne peuvent donc pas s'appliquer à la médiation SAC. Néanmoins, en tant que description générale, cette définition comprend un certain nombre d'éléments qui peuvent être cités comme les objectifs ou principes de fonctionnement de tout type de médiation.

Ainsi, l'apaisement et la réparation sont les objectifs-clés de chaque médiation. Le caractère volontaire et confidentiel de la procédure et la neutralité du médiateur sont des principes de fonctionnement explicitement mentionnés qui sont propres à toute médiation.

Que signifie le terme médiation dans le cadre des SAC ?

L'article 119 ter de la Nouvelle loi communale dispose que:

«Le Conseil communal peut prévoir une procédure de médiation dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées par l'art. 119bis. Celle-ci est obligatoire au cas où elle se rapporte aux mineurs ayant atteint l'âge de 16 ans accomplis au moment des faits. La médiation visée à l'alinéa 1er a pour seul objet de permettre à l'auteur de l'infraction d'indemniser ou de réparer le dommage qu'il a provoqué.»

La médiation SAC s'inscrit dans le cadre législatif des SAC. Cela implique que la procédure de médiation doit être clôturée dans un délai relativement court étant donné que le délai de prescription de la procédure administrative est de six mois et que l'interruption et la suspension de ce délai sont exclues.

Cela signifie par exemple que le fonctionnaire sanctionnateur et le médiateur doivent convenir d'un mode de communication efficace et rapide. Après la clôture du processus de médiation, le fonctionnaire sanctionnateur doit encore décider s'il impose ou non une amende administrative (éventuellement moins élevée). Cette décision doit être prise dans les délais prescrits. Or, le résultat du processus de médiation peut constituer un élément essentiel pour le contenu de sa décision et devra donc lui être rapidement communiqué.

La procédure de médiation est proposée à la suite d'une infraction au règlement général de police. Il se peut qu'une telle infraction fasse partie d'un problème plus vaste (tel qu'un conflit de voisinage persistant). En principe, la médiation SAC n'y a pas trait. Le cadre juridique (le court délai de prescription, etc.) ne permet pas d'entreprendre une médiation globale.

Nous reviendrons plus loin sur ces différentes limites et restrictions.

La médiation est obligatoire pour les mineurs ayant atteint l'âge de seize ans. Cette formulation doit être comprise dans le sens où l'offre de médiation est obligatoire pour cette catégorie d'âge. C'est, ensuite au mineur de décider s'il veut faire usage de cette offre. Une participation forcée à la procédure de médiation engendrerait probablement un résultat négatif et serait surtout contraire au caractère volontaire de la médiation. L'offre de médiation est facultative pour les personnes majeures.

Le processus de médiation SAC vise exclusivement l'indemnisation et la réparation du dommage. S'il est nécessaire de faire une distinction entre les deux, l'indemnisation et la réparation sont toutefois partiellement liées. Nous remarquons que l'indemnisation et la réparation sont les seuls objectifs de la médiation SAC explicitement mentionnés. Il est néanmoins évident que la médiation vise également de façon implicite, via la réparation ou l'indemnisation du préjudice, l'apaisement de la situation conflictuelle. Comme il l'a été mentionné, le cadre juridique de la loi SAC ne permettra pas toujours d'atteindre cet apaisement d'une autre manière que celle d'un accord au sujet de la réparation du dommage.

Les objectifs de la médiation SAC et les notions de réparation et de préjudice seront abordés de manière plus détaillée ci-dessous.

Le cadre général de la médiation SAC

Quels sont les objectifs de la médiation SAC ?

1. Indemnisation ou réparation du préjudice

L'objectif primaire – et le seul mentionné dans la législation – est l'indemnisation ou la réparation du dommage. Dans le cadre de la loi SAC, la notion de dommage peut être interprétée de manière large et prendre diverses formes.

Premièrement, elle peut prendre une forme concrète et matérielle. Prenons l'exemple du dommage provoqué par un acte de vandalisme. En ce qui concerne ce type de dommage, les propositions d'indemnisation ou de réparation sont simples à trouver. En effet, il est souvent possible soit d'évaluer financièrement le préjudice de façon précise et objective, (par exemple, le coût de la réparation d'une voiture effectuée par un garagiste) soit de déterminer la forme que peut prendre la réparation du dommage (par exemple, enlever les graffitis sur un mur).

Dans de telles situations, la victime est généralement clairement identifiable. Il peut s'agir non seulement de personnes privées (naturelles et morales) mais également de personnes morales de droit public. En ce qui concerne cette dernière catégorie, nous pensons par exemple aux dommages occasionnés aux infrastructures d'une salle de sports communale. Dans ce cas, la victime de l'acte est la commune.

Il est toutefois envisageable que le dommage ne se limite pas à son aspect matériel. Celui-ci peut également être moral. Prenons l'exemple de morsures mortelles infligées à un animal domestique par un chien errant. Ce dommage peut entraîner une indemnisation de la valeur de l'animal concerné. Néanmoins, il n'est pas toujours question de valeur matérielle; la valeur sentimentale est également souvent prise en compte et constitue dès lors un facteur déterminant de l'indemnisation

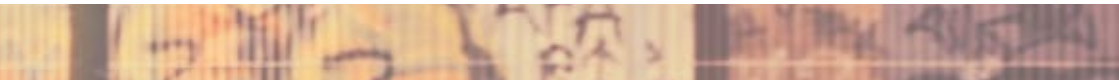
(parfois même beaucoup plus important). Outre le préjudice matériel, le préjudice moral doit donc également être indemnisé.

Il n'est pas toujours évident de déterminer le type de dommage dont il est question. Ainsi, le fait d'uriner dans une boîte à lettres intégrée dans la porte d'entrée peut engendrer un dommage matériel. Dans une telle situation, le dédommagement complet de la victime pourra comprendre non seulement le paiement d'éventuels frais de nettoyage, mais également des excuses (orales ou écrites) faites par le contrevenant.

Dans d'autres cas, la gêne occasionnée par un comportement précis est clairement établie, mais il est difficile de déterminer concrètement le préjudice encouru. Les nuisances sonores en sont un exemple typique. Pour de telles formes de nuisances, il s'avère souvent difficile d'en identifier les victimes concrètes. En cas de tapage nocturne répété dans un immeuble d'appartements, il s'agira sans doute (exclusivement) des voisins. En cas de nuisances sonores occasionnées par l'organisation d'une fête locale, la catégorie de victimes potentielles sera plus vaste.

Ici, la mise en œuvre d'une indemnisation ou d'une réparation sera moins évidente et exigera plus de créativité.

Il y a d'autres cas de comportement gênant à la suite desquels il est impossible de désigner une victime individuelle. Nous pensons notamment au fait d'uriner sur la voie publique ou à la transgression de certaines règles établies dans le règlement général d'un parc communal (par exemple, l'interdiction de rouler en vélo sur les pelouses). Dans de tels cas, le préjudice est pour ainsi dire totalement immatériel et la commune se révèle la victime la plus indiquée: ce sont en effet les autorités



locales qui subissent les dommages occasionnés par l'infraction au règlement général de police.

Dans ce genre de situation, les parties se mettront alors d'accord sur une forme de réparation symbolique. Dans la pratique, nous constatons que cette réparation du dommage négociée et décidée par les parties (le contrevenant et la commune) prend diverses formes : lettre d'excuse, excuse orale, réparation en nature… Ici, l'imagination de chacune des parties est mise à contribution.

Ainsi, dans le cas où le contrevenant a uriné sur la voie publique, les parties à la médiation pourraient convenir qu'à titre de réparation, le contrevenant accompagne pendant quelques heures le service communal de propreté afin de prendre conscience des conséquences de son acte. De telles formes de réparation symbolique peuvent également prendre la forme de ce que nous appelons une **"prestation SAC"**.

Il est toutefois important qu'il n'y ait pas de malentendus au sujet de ce type de réparation symbolique. Même s'il y a un certain nombre de similitudes avec lesdites peines de travail (qui sont aussi souvent exécutées auprès des autorités locales), la logique sous-jacente est ici différente. Une peine de travail constitue une sanction alors que la prestation SAC s'effectue sur une base entièrement volontaire. Ce type de réparation est négocié et décidé par les parties (et non proposé ou imposé par le médiateur). La réparation est en effet le résultat d'un accord entre parties et donc le résultat de l'autonomie de la volonté des parties concernées.

La notion de "réparation symbolique" est liée au fait qu'une réparation concrète s'avère impossible dans la situation donnée.

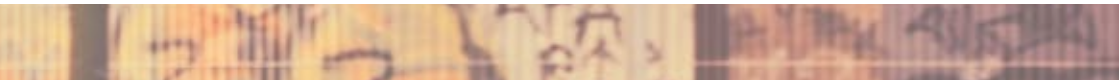
2. Communication et apaisement

La mise en œuvre d'une forme de communication et donc d'apaisement entre les parties concernées constitue le deuxième objectif de la médiation SAC. Bien qu'elle ne soit pas explicitement mentionnée dans la loi, une telle communication est propre à la médiation. En réalité, cet objectif est au service de la réparation ou de l'indemnisation du dommage qui sont pour cette raison cités comme des objectifs premiers. Sans communication, il est en effet impossible d'aboutir à une solution.

La communication n'est pas seulement un outil. Elle possède également sa propre valeur intrinsèque : le contrevenant est confronté aux conséquences de ses actes tandis que la victime entrevoit les motifs de son comportement. Chaque partie a sa propre vision des faits et peut ainsi l'exprimer.

Il est évident que dans un tel contexte, la communication se révèle souvent une affaire difficile. C'est la raison pour laquelle la médiation a été précédemment décrite comme un processus volontaire. Il serait totalement insensé de forcer les parties à dialoguer lorsque le dialogue n'est pas souhaité ou ne l'est que par l'une des parties.

Si les parties ont des difficultés à mettre en œuvre cet objectif, elles peuvent également opter pour des variantes réalistes ou adaptées à leur situation. Une médiation directe où le contrevenant et la victime se rencontrent personnellement constitue la forme idéale. Mais cette situation idéale n'est pas toujours réalisable. Dans des situations plus complexes, il est également possible d'opter pour une médiation indirecte : le contrevenant et la victime ne se rencontrent pas physiquement mais communiquent par le biais du médiateur. Dans certains cas, une telle forme de communication apparaît comme la seule solution réalisable et c'est sans aucun doute préférable à une situation ou il n'y aurait aucune forme de communication. Il ne faut pas exclure la possibilité qu'après avoir opté pour une médiation



indirecte, l'on puisse passer à une forme directe. Il revient alors au médiateur d'évaluer s'il y a suffisamment de confiance entre les parties et si le fossé entre les deux n'est pas trop profond.

3. Conséquences secondaires

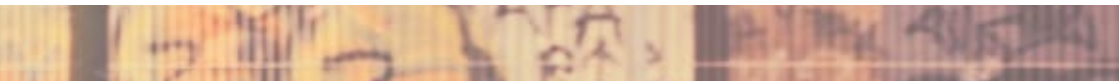
La médiation SAC engendre également deux conséquences supplémentaires, notamment celle d'exercer un effet pédagogique sur le contrevenant (et éventuellement sur la victime) et celle de remplir une fonction de banc d'essais vis-à-vis de la commune. Vu que ces conséquences ne sont pas directement visées par la médiation SAC, il n'est pas indiqué de les désigner comme objectifs (même pas secondaires). Mais étant donné qu'elles peuvent dériver des objectifs susmentionnés, il est utile de s'y attarder un instant.

Le caractère pédagogique de la médiation vis-à-vis du contrevenant se traduit par le fait que la communication avec la victime et la réparation ou indemnisation du dommage commis lui permettent de prendre conscience des conséquences de son acte. Une fois de plus, nous tenons à souligner que ce caractère pédagogique n'est pas à proprement parler un des objectifs de la médiation. Il est néanmoins difficile

de faire abstraction du fait qu'un processus de médiation offre une plus-value par rapport à la seule amende administrative. Le processus de médiation peut également avoir un effet pédagogique sur la victime. Dans certains cas, cela lui permettra par exemple de mieux comprendre les motifs du contrevenant.

Le processus de médiation peut également laisser transparaître certains problèmes au sein de la commune. Si certaines plaintes sont récurrentes, il peut être utile de les transmettre à l'administration communale. De cette façon, ces problèmes pourront être résolus au lieu qu'ils n'engendrent de nouvelles infractions. Le médiateur sert en quelque sorte de caisse de résonance pour la commune. Prenons l'exemple du fait d'uriner n'importe où. Les contrevenants se plaignent régulièrement auprès du médiateur que trop peu de toilettes publiques sont prévues par la commune. Le médiateur peut transmettre ces remarques aux autorités communales afin qu'elles trouvent une solution.

Bien qu'une telle communication puisse être utile à la commune, elle n'est pas du tout évidente. Elle met le médiateur dans une position qui n'est pas toujours claire vis-à-vis de la commune. Une éventuelle prise de position du médiateur par rapport à certains problèmes peut de surcroît porter atteinte à sa neutralité. En réalité, un tel rôle revient plutôt à un ombudsman. Si une telle communication est quand même attendue du médiateur, il faut que cela se fasse dans des conditions strictes et bien définies afin d'éviter les situations problématiques.



Quels sont les principes de fonctionnement de la médiation SAC ?

Nous avons abordé précédemment les principes de fonctionnement de la médiation: le caractère volontaire, la confidentialité et la neutralité. Ci-dessous, nous les expliquons de manière détaillée et nous en ajoutons deux nouveaux: impartialité et transparence.

1. Le caractère volontaire

Le caractère volontaire de la médiation constitue une exigence essentielle. Nous ne pouvons que souligner son importance. La notion de volonté concerne les différents participants au processus de médiation. Ainsi, le contrevenant ne peut être indûment incité à participer au processus de médiation à cause par exemple de la menace d'une amende (éventuellement plus élevée) en cas de non-participation. La victime a également le choix de participer ou non au processus de médiation et détermine elle-même si un tel processus est en mesure de servir ses intérêts.

Le caractère volontaire de la médiation a un certain nombre de conséquences concrètes.

Selon l'article 119 ter de la Nouvelle loi communale, la médiation est obligatoire pour les mineurs. Cela doit être compris dans le sens où seule **l'offre de la médiation** est obligatoire vis-à-vis du mineur (voir ci-dessus).

Le caractère volontaire du processus implique également que des mesures raisonnables soient prises afin que ce processus de médiation soit à la portée de toutes les personnes concernées.

Ainsi, ce n'est pas un problème si le médiateur organise ses sessions à un endroit central. Il doit toutefois faire en sorte de ne pas exiger des déplacements excessifs des deux parties. Il peut néanmoins arriver que le contrevenant et la victime habitent loin du lieu où se sont déroulés les faits et donc de l'endroit où la médiation sera organisée. Cependant, dans la majorité des cas, au moins l'une des deux

parties sera originaire de la commune concernée ou d'une commune voisine. Afin que ce processus de médiation puisse être à la portée de tous, une centralisation radicale du service de médiation ne semble pas souhaitable. Il faut trouver le juste équilibre entre l'accessibilité du service et l'efficacité administrative. Le choix d'un endroit par zone de police nous semble ici un compromis possible.

Des mesures raisonnables peuvent également être prises au sujet du timing du processus de médiation. Il est par exemple conseillé d'octroyer un temps de réflexion aux parties après l'offre de médiation et de fixer d'un commun accord les dates des réunions ou de les annoncer suffisamment à l'avance.

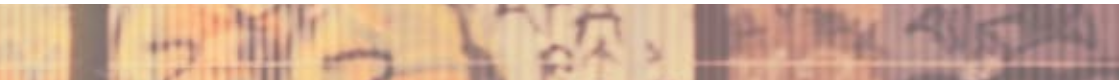
Bon nombre d'infractions SAC ne présentent qu'un enjeu financier limité. En pratique, cela a pour conséquence que la motivation des parties par rapport au processus de médiation est souvent restreinte. Dans de telles situations, il peut s'avérer utile de tenir compte des souhaits des parties et de proposer une médiation indirecte. Cela leur évitera un certain nombre de déplacements.

Il va de soi que le caractère volontaire implique que le choix de participer ou non au processus de médiation appartient entièrement aux différentes parties. Le médiateur peut faire l'offre de médiation et éventuellement la réitérer, mais la décision finale appartient toujours aux parties.

2. La confidentialité

La confidentialité est le deuxième principe-clé de la médiation. Ce principe semble ici moins important que dans le cadre d'une médiation pénale : les infractions commises sont en effet généralement assez légères. Pourtant, nous aurions tort d'en sous-estimer l'importance.

Le succès d'une médiation dépend surtout du fait que les différentes parties savent que leurs déclarations faites dans le cadre de la médiation resteront confidentielles. Il coule de source que le médiateur est scrupuleusement tenu au secret professionnel. Étant donné que la procédure de médiation n'est pas connue de tous



et qu'au cours de la phase initiale, il y a souvent une certaine méfiance de part et d'autre, il ne faut pas hésiter à attirer une fois de plus l'attention des parties sur ce caractère confidentiel. Il est également important de leur demander de respecter cette confidentialité.

Dans le cas d'une médiation indirecte, il est conseillé de convenir clairement à l'avance quelles informations peuvent être communiquées à l'autre partie. La réussite de la médiation en dépend.

La confidentialité mérite une attention particulière lors de la clôture de la procédure de médiation, notamment dans la communication au fonctionnaire sanctionnateur du résultat du processus. Ici, deux points de vue doivent être conciliés. Il y a d'une part le point de vue du médiateur qui doit respecter le caractère confidentiel de la médiation, d'autre part celui du fonctionnaire sanctionnateur qui peut éventuellement tenir compte du résultat de la médiation lors de sa prise de décision finale.

La remise d'un rapport de médiation pragmatique au fonctionnaire sanctionnateur peut être une solution. Il y serait mentionné si la médiation a pu être entamée et si elle a ou non abouti. Le fonctionnaire sanctionnateur est ainsi au courant de ce qui peut être important pour sa prise de décision et le contenu de la médiation reste suffisamment confidentiel.

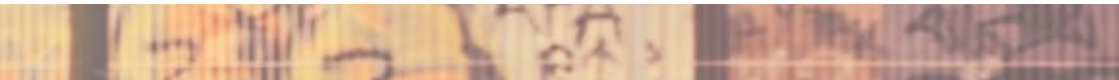
Si des informations supplémentaires sont éventuellement intégrées dans le rapport de médiation, elles nécessiteront l'accord de toutes les parties qui ont participé à la médiation.

3. La neutralité

La neutralité, en tant que principe de fonctionnement de la médiation, implique que le médiateur ne peut en aucune manière exprimer sa préférence pour l'une des parties ou son point de vue.

Il ne suffit pas que le médiateur en tienne compte lors de l'exercice concret de sa fonction. L'encadrement pratique du médiateur doit également être de cette nature et ce, afin d'éviter tout soupçon de partialité. Par exemple, en ce qui concerne la localisation du bureau du médiateur, il convient de souligner la séparation avec celui du fonctionnaire sanctionnateur et des services de police. Cela n'implique pas nécessairement que le médiateur ne puisse pas travailler dans le même bâtiment que celui du fonctionnaire sanctionnateur mais la localisation de son bureau doit témoigner de son indépendance fonctionnelle, par exemple en lui attribuant un espace auquel lui seul a accès. Le caractère confidentiel de la médiation sera garanti et la confiance des parties en bénéficiera certainement.

Cette exigence de neutralité ne signifie pas que le rôle du médiateur, pendant le processus de médiation se limite à celui d'un "enregistreur" vis-à-vis des différentes parties ou –dans le cas d'une médiation indirecte– à celui de "passerelle". La neutralité doit plutôt être comprise dans le sens d'une partialité multiple. Le médiateur écoute et tente de comprendre le point de vue de chacune des parties. Par cette empathie, le médiateur apporte une contribution essentielle à la réussite du processus de médiation. Le médiateur se montre compréhensif vis-à-vis de la prise de position de chacune des parties (d'où le terme de partialité). C'est précisément le caractère multiple de cette compréhension qui neutralise pour ainsi dire toute forme inacceptable de partialité.



4. Impartialité

Si la notion d'impartialité présente une certaine analogie avec le concept de neutralité décrit ci-dessus, nous sommes tout de même tenus de faire une nette distinction entre les deux. La neutralité concerne la relation entre le médiateur et les différentes parties du processus de médiation. Tandis que l'impartialité concerne la position du médiateur dans le système, plus large, au sein duquel il travaille: a-t-il suffisamment d'indépendance vis-à-vis du fonctionnaire sanctionnateur? L'indépendance du médiateur par rapport à l'administration communale et aux services de police doit également garantir cette impartialité.

5. La transparence

La notion de transparence n'est pas reprise telle quelle dans la définition de la médiation. Cette notion mérite toutefois que nous nous y attardions. Elle implique que le médiateur s'exprime de manière claire et précise sur son rôle et la procédure dans laquelle se trouvent impliquées les parties concernées. C'est la raison pour laquelle cette notion doit être considérée comme l'un des principes de fonctionnement fondamentaux de la médiation SAC.

Dès le début du processus, le médiateur est tenu d'expliquer les possibilités et les limites de la procédure de médiation. La loi SAC en tant que telle demeure pour beaucoup méconnue. Il est donc conseillé d'en expliquer les lignes directrices juridiques aux parties. Cela implique notamment que le médiateur les informe du fait que le fonctionnaire sanctionnateur a toujours la possibilité d'imposer une sanction, quelle que soit l'issue du processus de médiation.

La notion de transparence implique également que le médiateur précise clairement qu'un procès-verbal a été dressé et que celui-ci constitue le point de départ du processus de médiation. Cela peut constituer une importante restriction. Il se peut que le procès-verbal dans lequel est constatée l'infraction administrative (par exemple tapage nocturne) s'inscrive dans le cadre d'un conflit de voisinage de longue date. De telles informations contextuelles sont évidemment essentielles pour une appro-

che concrète du processus de médiation. Néanmoins, le médiateur doit se limiter à l'infraction constatée dans le procès-verbal et ne doit pas se préoccuper du conflit de voisinage en tant que tel. Toutefois, il peut orienter les parties vers un autre service de médiation approprié (par exemple, un service de médiation locale).

Le principe de transparence a pour principal objectif de donner aux intéressés une image correcte de la médiation et de leur permettre le cas échéant d'adapter leurs attentes à la réalité concrète.

Quels sont les acteurs concernés par la médiation SAC ?

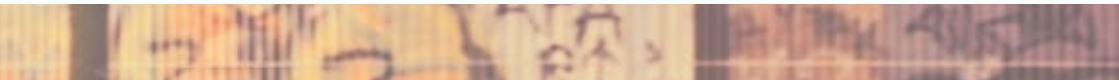
La médiation a été décrite comme une forme de gestion du conflit par le biais d'une tierce personne neutre. Outre le médiateur, les acteurs de la médiation SAC sont le contrevenant et la victime.

1. Le médiateur

Le médiateur assume la responsabilité du processus de médiation. Il agit en fonction des principes de fonctionnement décrits ci-dessus (volonté, neutralité, etc.) dans le but d'atteindre les objectifs de la médiation SAC (à savoir l'indemnisation ou la réparation du dommage, la communication).

Il n'existe pas d'objections juridiques à ce que la fonction médiatrice soit exercée par le fonctionnaire sanctionnateur. Néanmoins, en raison des principes de fonctionnement décrits ci-dessus, ce genre de double casquette (médiateur et fonctionnaire sanctionnateur) est toutefois déconseillé. Le médiateur se doit en effet d'être une personne neutre.

La pratique a révélé que bon nombre de communes n'appliquaient pas encore la procédure de médiation SAC à cause notamment d'un manque de personnel dans leur administration. Le Gouvernement fédéral a aidé les communes en mettant 33 médiateurs SAC à leur disposition via la Politique des Grandes Villes. L'attribution des médiateurs s'est faite au niveau de l'arrondissement judiciaire. En ce qui



concerne les communes de la Région Bruxelles-Capitale, la répartition des médiateurs est déterminée par zone de police. Cela doit permettre la mise en place d'un service de médiation à part entière offrant suffisamment de garanties qualitatives.

2. Le contrevenant

Les notions de contrevenant ou de coupable doivent être maniées avec une certaine circonspection. La procédure de médiation précède la décision du fonctionnaire sanctionnateur qui établit l'éventuelle responsabilité du ou des intéressés.

Il est néanmoins possible que ce ou ces derniers aient déjà reconnu les faits. La procédure de médiation ne peut avoir lieu uniquement si et pour autant que le ou les intéressés reconnaissent les faits qui leur sont reprochés. Lors de la sélection des procès-verbaux pour lesquels une médiation est envisageable, il est conseillé de vérifier si cette condition est respectée. Il est possible qu'un procès-verbal comprenne déjà une déclaration de la personne concernée dans laquelle elle reconnaît sa responsabilité. Un premier indice est donné par rapport à une éventuelle contestation ultérieure des faits.

Les moyens de défense (écrites et/ou orales) prévues par la procédure SAC restent bien entendu pleinement valables. Lorsqu'une offre de médiation est faite, celle-ci ne peut donc pas contenir de jugement (implicite) sur la responsabilité de l'intéressé car celui-ci dispose toujours de l'ensemble des moyens de défense.

Il est donc préférable d'entamer une procédure de médiation uniquement si le contrevenant reconnaît explicitement les faits et s'il ne souhaite pas faire (ultérieurement) usage de ses moyens de défense au cours de la phase administrative.

Il est parfaitement imaginable que le contrevenant utilise aussi bien la procédure de médiation que les possibilités de défense (en reconnaissant l'infraction mais en invoquant des circonstances atténuantes par exemple).

Plusieurs situations méritent une attention particulière.

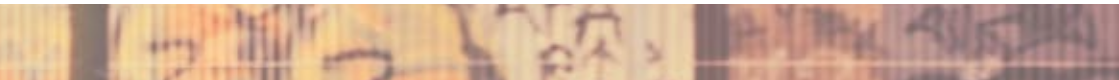
L'assistance d'un avocat est garantie pour le contrevenant mineur âgé de seize ans le jour des faits. Dans la pratique, l'assistance juridique gratuite est accordée par le Bureau d'aide juridique. Cette assistance couvre toute la procédure administrative et donc aussi la médiation. La tâche d'informer le bâtonnier qu'un avocat doit être désigné incombe au fonctionnaire sanctionnateur.

Même si les parents du mineur concerné ont déjà engagé un avocat, le fonctionnaire sanctionnateur est obligé de demander pour le mineur la désignation d'un autre avocat au cas où il y aurait un conflit d'intérêts entre le mineur et ses parents.

Comme il l'a été stipulé précédemment, le mineur a droit à cette assistance juridique durant la totalité de la procédure. Il est souhaitable d'informer l'avocat de la proposition de médiation. Cela n'implique pas que l'avocat soit obligatoirement présent à l'entretien de médiation. Le fait que l'avocat vérifie l'accord éventuel avant qu'il soit conclu peut suffire. C'est au mineur et à son conseil de décider si la présence de ce dernier à la médiation est nécessaire.

La minorité du contrevenant implique que ses parents doivent être associés à la procédure de médiation. La loi SAC leur attribue les mêmes droits qu'au contrevenant. Cela signifie que les parents peuvent participer à la procédure de médiation s'ils le souhaitent. Les parents y sont de toute façon invités. Afin de préserver le caractère volontaire de la médiation, toute pression exercée par les parents, civilement responsables de leur enfant, doit être évitée.

Les contrevenants majeurs peuvent également faire appel à l'assistance d'un avocat.



Dans certains cas, le contrevenant majeur appréciera le fait de pouvoir assister aux entretiens de médiation en présence d'une personne de confiance (parent, partenaire, etc.). Dans la mesure où cela n'entrave pas le processus de médiation, il est conseillé ici de faire preuve d'une certaine souplesse. Il est toutefois nécessaire de rappeler que, dans le cadre de la procédure, ces personnes n'ont pas de droit propre et que l'équilibre entre les différentes parties doit être soigneusement respecté.

Pour un certain nombre d'infractions, il est possible que plusieurs contrevenants soient mis en cause (par exemple, en cas de vandalisme de groupe ou de tapage nocturne causé par un groupe de personnes). En principe, il n'y a pas d'objection à une participation conjointe de ces personnes à la procédure de médiation. Il faut néanmoins veiller à préserver l'équilibre entre les contrevenants et la ou les victimes. En effet, toute pression de groupe serait inacceptable et porterait préjudice au caractère volontaire de la médiation. Le cas échéant, l'organisation de différents entretiens individuels peut s'avérer nécessaire.

3. La victime

En ce qui concerne la participation de la victime au processus de médiation, diverses situations peuvent se présenter en fonction de la nature des dommages.

Dans une première hypothèse, il peut être question d'un préjudice matériel clairement établi et la ou les victimes sont identifiées. Comme stipulé précédemment, il peut s'agir de personnes naturelles ou morales (de droit public ou privé).

Dans la pratique, nous observons que la plupart du temps, la victime est soit un particulier, soit la commune.

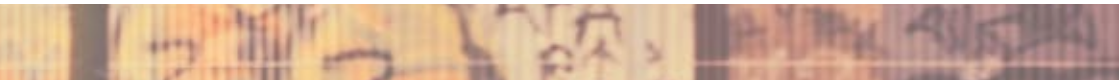
Afin d'illustrer cela, prenons deux exemples.

> En cas de graffitis sur la maison d'un particulier. Dans ce cas, la victime est le propriétaire de la maison. Une médiation pourra avoir lieu entre le contrevenant et le propriétaire de cette maison.

En cas de graffitis sur les murs d'une piscine communale. Dans ce cas, c'est la commune qui est victime du préjudice commis et qui pourra être représentée dans le processus de médiation. Une médiation pourra avoir lieu entre le contrevenant et le représentant de la commune.

L'intervention d'un représentant communal peut se faire de diverses manières. Globalement, deux options semblent possibles. La commune peut ainsi opter pour un représentant fixe ou variable. Les deux options présentent des avantages et des désavantages. Un représentant fixe peut rapidement se familiariser avec le caractère propre de la médiation SAC mais ne se sentira peut-être pas très concerné par l'infraction concrète. Par contre, un représentant variable peut être choisi en fonction de la nature de l'infraction constaté (comme un membre du personnel du service de nettoyage en cas de médiation concernant un dépôt sauvage d'ordures).

De cette manière, nous donnons un contenu plus substantiel à la victimisation. En effet, il s'agit souvent de services communaux qui sont confrontés au quotidien aux conséquences de certains actes d'incivilité dans l'exercice de leur fonction. L'un des désavantages possibles réside dans le fait qu'à chaque fois, ces personnes doivent acquérir quelques notions de base au sujet de la médiation SAC.



L'intervention d'un représentant communal peut évidemment se concevoir aussi bien dans le cadre d'une médiation directe qu'indirecte.

Il est parfois difficile d'identifier clairement la victime car la nature du dommage (que nous pouvons, dans de tels cas, plutôt décrire comme "une nuisance") n'est pas matériellement décelable. Prenons l'exemple des nuisances sonores. Dans certains cas, il est encore plus ou moins possible de déterminer les victimes. Il peut s'agir par exemple des habitants d'un quartier qui sont dérangés par le tapage nocturne provoqué par un établissement. Dans ce cas, les habitants peuvent éventuellement être représentés par un comité de quartier. Ils peuvent également choisir leur propre représentant. Cela devra se faire avec prudence, afin d'éviter tout problème de représentativité.

Dans certaines situations, il se peut qu'il ne soit pas possible d'identifier une victime ou que cette victime ne soit pas disposée à participer à la médiation. Il peut en effet arrivé dans le cas d'un dommage évident qu'il soit impossible d'en identifier la victime ou alors que la victime ne soit pas pour des raisons d'ordre pratique (temps, distance, etc.) demandeuse d'une médiation et se satisfasse d'une sanction administrative.

Dans les cas susmentionnés, la commune peut alors participer au processus de médiation par le biais d'un représentant communal. Le principe de base doit être cependant alors très clairement établi. Dans ce cas, le représentant communal ne défend plus exclusivement les intérêts de la victime individuelle, mais représente l'intérêt collectif de la communauté locale constituant la commune.

Il est important de souligner ce principe de base. Cette situation diffère fondamentalement de celle où la commune est elle-même une victime individuelle d'une infraction (d'un acte de vandalisme par exemple) et souhaite bénéficier d'une indemnisation concrète.

La mise en œuvre concrète de la médiation SAC

Exigences préalables

Avant qu'une commune puisse mettre concrètement en œuvre une procédure de médiation SAC, il faut qu'un certain nombre d'exigences préalables soient satisfaites.

Premièrement, il faut que le règlement de police de la commune concernée prévoie des sanctions administratives communales. Si la sanction de mineurs ayant atteint l'âge de seize ans est possible, il faut que cela soit explicitement mentionné dans le règlement de police concerné.

En ce qui concerne le traitement des infractions mixtes, il est conseillé de conclure un accord avec le Procureur du Roi à ce sujet. Un tel accord permettra non seulement de délimiter clairement leurs tâches mais également de gagner du temps.

Ensuite, il faut désigner le médiateur. Pour ce faire, il existe trois possibilités. Soit les communes disposeront de leur propre médiateur. Soit elles feront usage d'un service de médiation établi (qui se présente généralement sous la forme d'une asbl) qui s'occupera de la médiation SAC, en plus de ses autres tâches (comme la médiation pénale). Soit elles utiliseront les services des médiateurs SAC mis à leur disposition par la Politique des Grandes Villes (voir ci-dessus).

Si la commune décide de collaborer avec un service de médiation existant, il lui est conseillé de conclure avec ce service un accord au sein duquel leur coopération sera précisée (par exemple, au sujet de la coopération avec le fonctionnaire sanctionnateur).

Lorsqu'une commune fait appel aux services de l'un des médiateurs mis à disposition par la Politique des Grandes Villes, il lui est conseillé de conclure une convention de collaboration avec la ville qui emploie le médiateur. Dans la grande

majorité des cas, il s'agira du chef-lieu de l'arrondissement judiciaire. Il est également conseillé de rédiger un règlement de médiation. Un règlement de médiation spécifique offre plusieurs avantages. Il permet à la procédure de prendre forme et offre un point d'appui tant au médiateur qu'aux parties concernées. Il est conseillé de faire preuve d'une certaine souplesse lors de la fixation de la procédure, afin de traiter les différentes situations de manière adéquate. Le choix d'un représentant communal peut également être inclus et précisé ultérieurement dans ce règlement.

Si certaines prestations SAC ou d'autres activités sont possibles pour le contrevenant dans le cadre d'une réparation symbolique, il est nécessaire de souscrire préalablement une assurance appropriée.

Sélection et transmission des procès-verbaux

La sélection des procès-verbaux entrant en ligne de compte pour la médiation est faite par le fonctionnaire sanctionnateur. Il est recommandé au médiateur de passer des accords avec le fonctionnaire sanctionnateur au sujet de cette sélection.

Le fonctionnaire sanctionnateur transmet au médiateur une copie du procès-verbal, ainsi que la date de la lettre recommandée du fonctionnaire sanctionnateur introduisant la procédure administrative. Le procès-verbal permet au médiateur de se faire une première idée des faits. Celui-ci contient éventuellement les coordonnées de la victime. La date de l'envoi du courrier permet au médiateur de tenir compte du délai de prescription (à savoir 6 mois). Cette date est importante dans le sens où elle constitue la date de lancement de la procédure administrative.

En ce qui concerne les contrevenants mineurs, les coordonnées des parents et de l'avocat désigné lui sont également transmises. Ce dernier point s'applique également lorsque le contrevenant majeur dispose d'un avocat.

Il peut être d'ores et déjà utile de mentionner l'offre de médiation dans la lettre du fonctionnaire sanctionnateur introduisant la procédure administrative.

Le fonctionnaire y indiquera également les coordonnées du médiateur et invitera le contrevenant à prendre contact avec lui. Cette manière de procéder présente divers avantages.

Premièrement, cela engendre un gain de temps étant donné que l'offre de médiation est faite au début de la procédure administrative. De plus, le taux de réponse sera probablement plus élevé lorsque le médiateur réitéra l'offre ultérieurement.

Etant donné que la proposition de médiation est obligatoire pour les mineurs, l'envoi du courrier recommandé constitue une preuve concluante du respect de cette obligation. Les éventuelles discussions à ce sujet sont ainsi exclues.

Prise de contact avec le contrevenant et la victime par le médiateur

Il est préférable que le médiateur ne prenne à son tour contact avec le contrevenant que quelques semaines après l'envoi du courrier recommandé introduisant la procédure administrative. Cela est plus pratique et ce pour plusieurs raisons.

Après ces quelques semaines, le délai de défense de quinze jours prévu par la procédure administrative sera écoulé. Un envoi non réceptionné sera alors également revenu. Dans ce cas, il est conseillé au fonctionnaire sanctionnateur de réexpédier par voie normale les envois non réceptionnés. Il contribue ainsi à l'information de l'intéressé au sujet de l'infraction qui est retenue contre lui et de la procédure administrative en cours. Lorsque le contrevenant est mineur, le fonctionnaire sanctionnateur pourra également savoir si les parents souhaitent faire usage des possibilités de défense.

Il va de soi que cela ne vaut pas pour les cas où le contrevenant a déjà réagi à la première offre de médiation mentionnée dans le courrier recommandé introduisant la procédure administrative du fonctionnaire sanctionnateur.

Lorsque le contrevenant réagit de manière positive à la proposition de médiation, le médiateur peut contacter la victime et lui demander si elle est disposée à participer à la procédure de médiation. Nous conseillons au médiateur d'attendre la réaction du contrevenant avant de contacter la victime, afin de ne pas le faire inutilement.

Comme il l'a été stipulé précédemment, les coordonnées de la victime – pour autant qu'il y ait une victime identifiée – figurent généralement dans le procès-verbal. Si le fonctionnaire sanctionnateur passe de bons accords avec les services de police, ces données, aussi complètes que possible, peuvent être systématiquement reprises dans le constat.

Si la victime n'est pas disposée à participer au processus de médiation, la médiation peut encore être entamée par le biais de l'intervention d'un représentant communal. (Voir ci-dessus)

Cette prise de contact avec les parties peut se faire par un simple courrier. Cette façon de faire est pratique et suffit, d'autant plus que via la lettre recommandée du fonctionnaire sanctionnateur qui contient l'offre de médiation, nous disposons d'une preuve que l'offre de médiation a correctement été faite au contrevenant mineur.

En ce qui concerne le style et le ton adoptés, cette lettre peut revêtir un caractère plus informel que celle du fonctionnaire sanctionnateur. Par souci de transparence, il est conseillé d'y inclure suffisamment d'informations compréhensibles au sujet de la procédure de médiation, sous la forme d'une brochure par exemple.

Lorsque le ou les contrevenants sont mineurs, les parents doivent également être invités à participer à la médiation. En effet, la législation mentionne clairement que ceux-ci disposent des mêmes droits que leur enfant. L'avocat du mineur doit également être informé de la proposition de médiation (par lettre, téléphone, courriel, etc.).

La lettre devra également mentionner une date ou un délai clairement établi dans lequel une réaction à la proposition est attendue. S'il n'y a pas de réaction, le médiateur peut éventuellement envoyer une lettre de rappel avec une date ultime.

La médiation en soi

Comme il l'a été stipulé précédemment, la médiation peut uniquement avoir lieu dans la mesure où toutes les parties sont disposées à y participer.

Lors de la prise de contact avec le contrevenant et la victime, il est conseillé au médiateur de vérifier immédiatement auprès des parties si elles sont disposées à participer à un processus de médiation directe. C'est-à-dire une médiation où elles se rencontrent en face à face. Des entretiens individuels préalables auront parfois lieu entre le médiateur et la victime ou le contrevenant.

Lorsque les parties sont rétives ou qu'elles émettent une certaine réserve par rapport au processus de médiation directe, une médiation indirecte peut leur être proposée. Le médiateur sert alors de passerelle entre les parties. Comme il l'a déjà été stipulé, il est conseillé au médiateur de déterminer avec chacune des parties quelles informations transmises peuvent être communiquées à l'autre partie.

Il est parfaitement imaginable qu'un processus de médiation indirecte se transforme en un processus direct, par exemple en raison d'une plus grande confiance mutuelle ou parce qu'un obstacle important à la résolution du conflit a été levé. Il est également possible qu'une médiation directe prenne une forme indirecte parce que le conflit entre les parties risque de s'envenimer et qu'un certain apaisement s'avère nécessaire.

Dans les deux cas, il est conseillé d'informer au préalable les parties des possibilités et des limites du processus de médiation et de la procédure SAC en tant que telle.

La médiation directe sera organisée par le biais d'une réunion qui se déroulera dans un espace neutre, de préférence dans le bureau du médiateur. La présence de l'avocat ou des parents (quand le contrevenant est mineur) ne peut être

refusée. Le médiateur est chargé de vérifier que l'égalité entre les parties est respectée (et qu'il n'y a par exemple pas de suprématie évidente en raison d'une différence d'âge, de confiance en soi, etc.). Comme il l'a déjà été mentionné, les éventuels conflits d'intérêts entre les parents et le contrevenant (mineur) nécessitent une attention particulière.

L'éventuelle participation d'autres personnes concernées (par exemple, les parents d'un contrevenant majeur) ne pose en soi pas de problèmes, à condition toutefois que les remarques susmentionnées soient pris en compte.

Les rendez-vous de médiation peuvent être pris de commun accord par les parties. Motivé par des considérations pratiques, le médiateur peut faire d'autres propositions. D'autres choix d'ordre pragmatique (par exemple, le choix de fixer le rendez-vous un mercredi après-midi pour le contrevenant mineur) peuvent faciliter l'organisation d'une telle réunion.

Au cours de la réunion (ou des réunions, si cela s'avère nécessaire), le médiateur tente de concilier les parties. Chaque partie a l'opportunité d'exprimer sa vision des faits. Le médiateur se doit de rester neutre. Cela ne signifie toutefois pas qu'il ne puisse pas intervenir, par exemple pour donner à l'une des parties l'occasion de s'exprimer pleinement ou encore pour modérer les attentes excessives ou déraisonnables de l'une d'entre elles.

L'accord de médiation

Idéalement, le processus de médiation aboutit à un accord visant la réparation ou l'indemnisation du dommage.

Un tel accord est relativement simple lorsqu'il y a un dommage matériel clairement identifiable. L'accord consiste alors à indemniser financièrement ce dommage ou à convenir d'initiatives concrètes de réparation à effectuer par le contrevenant (par exemple, l'enlèvement de graffitis).

Un tel accord peut éventuellement être assorti d'un engagement à présenter des excuses orales ou écrites à la victime ou encore d'autres initiatives.

Lors de la rédaction de l'accord, il est conseillé d'utiliser des termes clairs et précis afin d'éviter toute discussion ultérieure. Dans cette optique, nous ne pouvons que recommander de fixer des dates et des délais concrets.

S'il n'y a pas de préjudice concret, les parties conviendront généralement d'une forme de réparation symbolique. Dans la pratique, une telle réparation symbolique est souvent concrétisée par l'exécution de prestations SAC d'ampleur limitée (par exemple, accompagner le personnel du service de nettoyage communal lors d'une tournée). D'autres initiatives sont également possibles. Nous attirons l'attention sur l'effet pédagogique de ce type de tâches. Nous tenons toutefois à souligner que cet effet pédagogique est une conséquence et non un objectif direct de la médiation SAC.

Lorsqu'un arrangement est trouvé par les parties au sujet de l'indemnisation ou de la réparation du préjudice, l'accord peut être signé. En cas de médiation indirecte, le médiateur inscrit l'accord trouvé dans une convention, qu'il soumet ensuite pour

signature aux différentes parties. Cela doit avoir lieu dans un délai clairement déterminé; éventuellement, avec la possibilité de formuler avant une date fixée des remarques sur le projet d'accord.

En cas de médiation directe, l'accord peut éventuellement être signé immédiatement, à la fin de la réunion. Si cela est difficilement réalisable pour des raisons d'ordre pratique, la procédure décrite ci-dessus peut évidemment être suivie. Chacune des parties doit signer l'accord, aussi bien le contrevenant que la victime. Le médiateur ne constitue pas une partie en tant que telle et sa signature n'est donc pas requise.

En ce qui concerne la signature des parents et de l'avocat, il existe actuellement diverses pratiques.

Certains médiateurs sont assez rigoureux et exigent la signature d'au moins un des parents ainsi que la vérification de l'accord par l'avocat. D'autres médiateurs sont plus souples et ne demandent que la signature du contrevenant mineur. Dans de tels cas, il est recommandé d'octroyer au mineur un temps de réflexion afin de lui permettre de présenter l'accord à ses parents et à son avocat.

Les parents sont civilement responsables de leur enfant mineur et doivent donc être informés d'une éventuelle prestation SAC. Il va de soi que l'avocat doit avoir l'occasion d'assurer le suivi de l'exécution de l'accord. L'engagement de ces acteurs envers la procédure de médiation ressort des rapports des réunions de médiation ou de la correspondance. Un tel rapport peut inclure une clause faisant état de la prise de connaissance par les signataires de l'accord de médiation joint en annexe au rapport. Le cas échéant, la communication peut également se faire par lettre recommandée.

Lorsqu'un règlement concret du préjudice est convenu, il est conseillé d'inclure dans l'accord de médiation une clause excluant toute indemnisation ultérieure par le biais d'une action civile intentée par la victime.

L'exécution et l'évaluation de l'accord de médiation

Si l'accord de médiation implique l'indemnisation ou la réparation concrète du dommage, le médiateur n'aura en principe pas de problèmes à assurer le suivi de son exécution.

Par contre, en cas de prestations SAC ou d'initiatives similaires, le suivi sera plus difficile, surtout lorsque le médiateur exerce sa fonction dans un grand nombre de communes. Le suivi peut alors être confié au service communal concerné. Cela permet d'éviter les déplacements supplémentaires. Celui-ci devra veiller à informer en temps voulu le médiateur de l'exécution de l'accord et surtout des éventuels problèmes le concernant.

Après l'exécution de l'accord ou après le délai dans lequel l'accord aurait dû être exécuté, on procède à l'évaluation de la médiation. Le médiateur juge de l'aboutissement ou de l'échec de la médiation. Cela peut se faire de façon formelle, à l'occasion d'une nouvelle réunion organisée avec les différentes parties mais ce n'est pas une obligation.

Rapport du médiateur et décision du fonctionnaire sanctionnateur

A la suite de cette évaluation, il est important que le médiateur remette au fonctionnaire sanctionnateur un rapport dans lequel il lui fait savoir si le processus de médiation a été entamé et le cas échéant s'il a abouti ou non. Lorsque celui-ci n'a pas débuté ou lorsqu'il n'a pas abouti, il est conseillé de mentionner si la responsabilité en incombe au contrevenant ou à la victime. Cela peut être utile pour la décision finale du fonctionnaire sanctionnateur. Afin de ne pas nuire au caractère confidentiel de la médiation, il vaut mieux éviter de communiquer d'autres informations concrètes. Le rapport d'évaluation peut évidemment contenir des informations supplémentaires, à condition toutefois que les différentes parties n'y voient pas d'objection.

Le résultat de la médiation peut jouer un rôle essentiel dans la décision finale du fonctionnaire sanctionnateur. D'un point de vue juridique, son aboutissement n'implique pas qu'aucune amende ne puisse être imposée. Il est cependant fortement conseillé de ne pas imposer d'amende en cas de médiation aboutie.

Il est également recommandé d'être au préalable très clair à ce sujet vis-à-vis du contrevenant. Toutes attentes frustrées doivent à tout prix être évitées. Il est légitime que le contrevenant s'attende à ce que sa participation au processus de médiation ait une influence positive sur la décision du fonctionnaire sanctionnateur.

Médiation clôturée, affaire close ?

Nous avons précédemment attiré l'attention sur le fait que la médiation SAC s'inscrit souvent dans le cadre d'un problème plus vaste (par exemple, un problème dans un quartier particulier). Comme il l'a déjà été stipulé, la médiation SAC se rapporte uniquement à l'infraction administrative constatée, même s'il faut tenir compte du problème sous-jacent pour avoir une chance réelle de succès. Il est préférable de faire part préalablement aux parties concernées des limites de la médiation.

Après la clôture de la médiation, s'il apparaît souhaitable de poursuivre les efforts dans le cadre d'un conflit plus large, le médiateur peut proposer aux parties d'essayer de résoudre ce conflit par le biais d'autres formes de médiation. Bon nombre de communes disposent ainsi de l'une ou l'autre forme de service de médiation de quartier. Le succès d'une médiation SAC peut être un premier pas vers une pacification plus profonde. Même si le résultat de la médiation SAC n'est pas positif mais qu'il y a une ouverture manifeste au dialogue, une telle médiation de quartier peut s'avérer être une prolongation sensée de la communication. Compte tenu du caractère volontaire de chaque médiation, l'accord des différentes parties est évidemment requis.

Nous avons précédemment attiré l'attention sur le fait que la procédure de médiation peut mettre en avant certains problèmes récurrents dans la commune concernée. À condition qu'il existe à ce sujet des arrangements clairs et nets, le médiateur peut mentionner de tels problèmes au service compétent de la commune concernée.

Annexes

Annexe I

Législation

Vous trouverez ci-dessous un aperçu de la législation en vigueur en matière de sanctions administratives communales

1° Lois

- Loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives communales (*M.B.*, 10/06/1999).
- Loi du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale (*M.B.*, 23/07/2004).
- Loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses (*M.B.*, 29/04/2005).
- Loi du 25 janvier 2007 visant à réprimer les graffitis et la dégradation des propriétés immobilières et modifiant la nouvelle loi communale (*M.B.*, 20/02/2007).
- Loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (*M.B.*, 8/5/2007).
- Loi du 15 mai 2007 relative à la création de la fonction de gardien de la paix, à la création du service des gardiens de la paix et à la modification de l'article 119bis de la nouvelle loi communale (*M.B.*, 29/06/2007).

2° Circulaires

- Circulaire OOP 30bis du 3 janvier 2005 concernant la mise en œuvre des lois du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale et du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale (*M.B.*, 21/01/2005).
- Circulaire OOP 30ter du 10 novembre 2005 expliquant la modification de l'article 119bis de la Nouvelle Loi communale en vertu de la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses (*M.B.*, 24/11/2005).

Annexe I

3° Arrêtés royaux

- Arrêté royal du 7 janvier 2001 fixant la procédure de désignation du fonctionnaire et de perception des amendes en exécution de la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes (*M.B.*, 2/2/2001).
- Arrêté royal du 5 décembre 2004 fixant les conditions minimales auxquelles doivent répondre les agents communaux telles qu'elles sont définies par l'article 119bis, §6, alinéa 2, 1° de la nouvelle loi communale (*M.B.*, 29/12/2004).

Annexe II

Lectures recommandées

Vous trouverez ci-dessous quelques références intéressantes.

1° Articles de revue

- BOTTAMEDI, C., «Welk maatschappelijk model willen we? Korpschef Bottamedi stelt zich vragen bij de visie achter de administratieve sancties», *Politiejournaal-Politieofficier*, 2007, n°5, 6-11.
- BOUVIER, J., «Sanctions administratives communales: la saveur d'une justice de proximité» in ANDERSEN, R., DEOM, D., RENDERS, D., *Les Sanctions administrative*, Bruxelles, Bruylant, 2007, 331-339.
- CLAES, B., «Bemiddelingsdiensten in beweging: een mogelijk aanbod bij gemeentelijk administratieve sancties. Knelpunten en bedenkingen vanuit de herstelbemiddelingspraktijk», *Panopticon*, 2005, n°6, 25-43.
- DE TERWANGNE, A., «Sanctions administratives: petit mode d'emploi», *J.D.J.*, 2006, n°253, 37-45.
- GEUDENS, G., «Kanttekeningen bij de mogelijkheden van bestuurlijke sanctionering van minderjarigen», *T.J.K.*, janvier 2006, V7, (1), 77-79.
- LANCKSWEERDT, E., «Bemiddeling in het kader van de wetgeving op de gemeentelijke administratieve sancties: een unieke kans voor de gemeenten», *T.Gem*, mars 2005, 41-59.
- VAN DEN HENDE, T., «Het toepassingsgebied en de procedure inzake gemeentelijke administratieve geldboetes», *Vigiles*, 2005, n°4,111-122.
- VANDRESSE, C., «Mineurs et sanctions administratives: une nécessaire incompatibilité?», *J.D.J*, mars 2006, 21-25.
- VAN GARSSE, L., «Is alles bemiddelbaar», *Lokaal*, VVSG, décembre 2004, n°22, 26-28.

Annexe II

- VAN HEDDEGHEM, K., «Bestuurlijke aanpak van overlast: de gemeentelijke administratieve sancties», *Panopticon*, 2006/3, 30-40
- VAN LEEUW, F., «Cuvée 2005 des sanctions administratives communales: enfin un grand cru», *J.D.J.*, 2005, 3-11.

2° Monographies

- SANTENS, M., BILLIET, C., DE GEYTER, L., … (et al.), *Gewapend bestuur?: gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomeen en kleine criminaliteit*, Brugge, die Keure, 2005, 223p.
- SMOOS, S., ROBERT, J., *Guide pratique des sanctions administratives communales*, Namur, Union des Villes et Communes de Wallonie, 2006, 92p.
- SCHOONBROODT, E., *Sanctions administratives communales: Outils communaux de lutte contre l'insécurité, l'insalubrité et les incivilités*, Bruxelles, Politea, 2006, mis à jour régulièrement. (feuilles amovibles).
- VAN HEDDEGEM, K., VERBEEK, M., *Gemeentelijke administratieve sancties: de bestuurlijke aanpak van Overlast*, Bruxelles, Politeia, 2006.
- VENY, L., DE VOS, N., VANDER BEKEN, T., … (et al.), *Gemeentelijke administratieve sancties: bundeling van de bijdragen aan de studienamiddagen "gemeentelijke administratieve sancties"*, à Genk le 1er juin 2005 et à Gand le 8 juin 2005, Bruges, Vanden Broele, 2005, 285p.

Annexe III

Coordonnées et sites Internet utiles

SPP Intégration Sociale/Politique des Grandes Villes

Task Force: Emilie Deveux (FR) et Katia Hoorne (NL)

Boulevard Anspach 1, 1000 Bruxelles

Tél: 02 508 85 86

Fax: 02 508 86 10 (ou 02 508 86 18)

Website: www.politiquedesgrandesvilles.be

E-mail: politiquedesgrandesvilles@mi-is.be

SPF Intérieur/Direction Générale Sécurité et Prévention

Boulevard de Waterloo, 76, 1000 Bruxelles

Tél: 02 557 33 99

Fax: 02 557 33 67

Website: www.besafe.be

E-mail: vps@ibz.fgov.be

Association de la Ville et des communes de la Région de Bruxelles-Capitale

Rue d'Arlon 53, boîte 4, 1040 Bruxelles

Tél: 02 238 51 40

Fax: 02 280 60 90

Website: www.avcb-vsgb.be

E-mail: welcome@avcb-vsgb.be

Annexe III

Union des Villes et Communes de Wallonie

Rue de l'Etoile, 14, 5000 Namur

Tél: 081/24.06.11

Fax: 081/24.06.10

Website: www.uvcw.be

E-mail: commune@uvcw.be

Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vzw

Rue du Pavillon, 9, 1030 Bruxelles

Tél: 02/211.55.00

Fax: 02/211.56.00

Website: www.vvsg.be

E-mail: info@vvsg.be

Annexe IV

Infractions mixtes

La loi du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale prévoit que les communes peuvent également intégrer dans leur règlement de police des infractions qui restent pénales mais qu'elles ont la possibilité de sanctionner administrativement si elles le jugent opportun. Il s'agit des infractions mixtes. C'est une dérogation légale au principe de l'interdiction de double incrimination.

Il s'agit des infractions visées aux articles suivants du Code Pénal:

- article 327-330: menace d'attentat contre les personnes ou contre les propriétés, et fausses informations relatives à des attentas graves;
- article 398: coups et blessures volontaires;
- article 448: injures;
- article 461 et 463: vol simple;
- article 526: destruction ou dégradation des tombeaux, monuments, objets d'art;
- article 534bis: tags et graffitis;
- article 534ter: dégradations de propriétés immobilières;
- article 537: destruction et dévastation d'arbres et de greffes;
- article 545: fait de combler des fossés, couper ou arracher des haies, détruire des clôtures, déplacer ou supprimer des bornes et pieds corniers;
- article 559, 1°: destructions mobilières;
- article 561, 1°: tapage nocturne;
- article 563, 2°: bris de clôture;
- article 563, 3°: petites voies de fait et violences légères.

Si les communes souhaitent réprimer ces infractions, il n'est pas nécessaire qu'elles les redéfinissent dans leur règlement de police. Elles peuvent se contenter de procéder à un renvoi à ces dispositions.

Annexe IV

Les infractions mixtes peuvent être réparties en deux catégories:

A. Articles 327-330, 398, 448, 461 et 463 du Code Pénal.

Pour les infractions mixtes les plus graves (menaces d'attentat, coups et blessures volontaires, injures et vols simples), le fonctionnaire ne peut infliger une amende que si le Procureur du Roi l'a informé dans un délai de deux mois qu'il ne réserverait pas de suite à l'affaire et qu'il trouvait qu'une amende était opportune. Si le Procureur du Roi n'a pas répondu dans le délai, l'infraction ne peut plus faire l'objet que d'un traitement pénal et aucune amende administrative ne peut être infligée.

B. Articles 526, 534bis, 534ter, 537, 545, 559,1°, 561,1°, 563,2° et 563,3° du Code Pénal.

Pour les infractions mixtes les moins graves (destruction ou dégradation de tombeaux, monuments, objets d'art, …), le fonctionnaire peut infliger une amende à l'échéance du délai de deux mois qui suit la réception du procès verbal sauf si dans ce délai, le Procureur du Roi l'a informé qu'une information ou une instruction a été ouverte, que des poursuites ont été entamées ou qu'il classe le dossier à défaut de charges suffisantes. Si le Procureur du Roi ne répond pas dans le délai, l'infraction ne peut plus faire l'objet que d'un traitement administratif.

NOTES

NOTES

www.politiquedesgrandesvilles.be